



DREAL LANGUEDOC ROUSSILLON

# ANALYSE DES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES DES TERRITOIRES EN LANGUEDOC ROUSSILLON ET LEURS LIENS AVEC L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

RAPPORT n°3  
Consolidation Phase 1 & 2  
Recommandations

FEVRIER 2015

Argo&Siloe

SYNBE  
*Synergies des acteurs  
Économiques*

CONSEIL EN  
ANALYSE  
TERRITORIALE

Argo&Siloe SYNBE  
*Synergies des acteurs  
Économiques*

# SOMMAIRE

# Préambule

Ce document constitue le rapport de **conclusion de la démarche**.

Il s'articule autour d'un travail de  **rapprochement des éléments issus des phases 1 et 2 qui donne lieu à un cahier de recommandations**.

Celles-ci sont complétées de **fiches pratiques** qui traitent spécifiquement de **3 problématiques** :

- Les questions relatives aux zones d'activités (entrée privilégiée, voir unique, pour de nombreuses Collectivités s'agissant du développement économique)
- Les questions relatives aux confrontations inévitables entre les projets et les documents de planification (divergence des intérêts privés et collectifs, vision court terme/ vision long terme...)
- Les questions relatives à la construction d'une stratégie de développement économique territoriale

Enfin, quelques propositions sont indiquées afin que la démarche puisse se poursuivre au terme de l'étude.



I.

# I. Rappels

## II. Les attendus

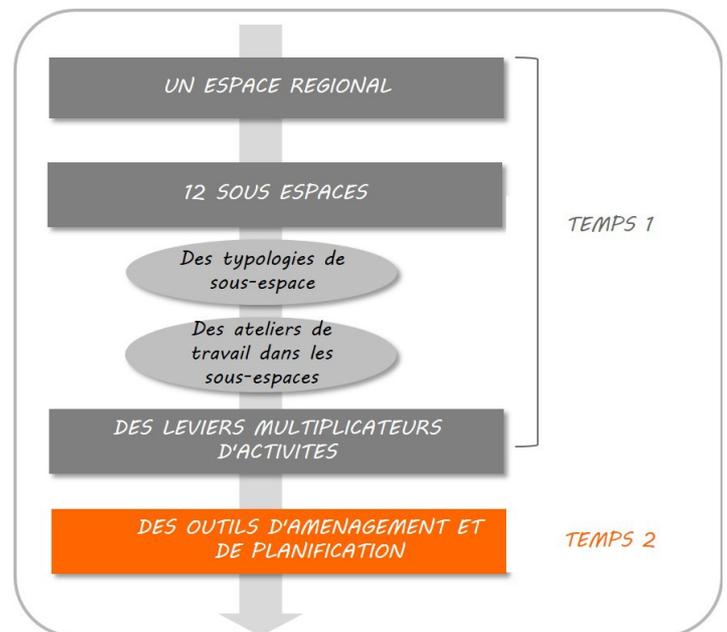
La démarche lancée par la DREAL vise 3 objectifs complémentaires. Il s'agit, tel qu'indiqué dans le cahier des charges de :

- *Identifier les dynamiques territoriales actuelles et les leviers potentiels pour un développement économique régional créateur d'emplois pérennes en Languedoc-Roussillon. Il s'agit notamment d'identifier les liens entre aménagement du territoire et politique de développement, entre stratégies des entreprises et stratégies des territoires en matière de développement économique et de solidarité territoriale.*
- *Faire des propositions visant à améliorer la cohérence et les synergies entre les politiques de développement économique territorial et les politiques d'aménagement du territoire, notamment les documents de planification que sont les schémas d'aménagement (SRADDT, SDADDT, SCOTS, PLUi, PNR, etc...).*
- *Permettre aux services de l'Etat en charge du suivi de l'élaboration ou de la révision de documents d'urbanisme de mieux appréhender les conséquences et les traductions des pistes d'évolution économique dans les outils de planification. Il s'agit notamment d'interroger le rôle de l'Etat en tant qu'acteur territorial, dans un contexte où l'Etat affiche son ambition de réinvestir le champ économique et renforce son intervention dans les dynamiques territoriales.*

## III. La méthode

Dans ce contexte, la méthodologie validée s'appuie sur 2 temps :

- ✓ Temps 1 : Formaliser des sous espaces régionaux cohérent dans leur fonctionnement et couvrant le territoire, analyser les dynamiques économiques de la région Languedoc-Roussillon, construire une typologie de sous espace au regard des caractéristiques socio-économiques identifiées, identifier des leviers de développement économique en travaillant directement avec les acteurs des sous espaces dans le cadre d'ateliers territoriaux
- ✓ Temps 2 : Travailler sur les modalités envisageables de prise en compte voire de retranscription de ces leviers dans les documents d'aménagement et de planification cadre (SCOT, PLUI, SDADDT, SRADDT...)



## IV. La phase 1 de la démarche

Douze sous espaces ont été construits sur la base des documents stratégiques régionaux et départementaux (SRADDT et SDADDT) ainsi que sur les notions de zone d'emplois et de bassin de vie. Ceux-ci ont été analysés (approche par les moteurs du développement, les systèmes de consommation et les transferts de masse salariale) de façon à réaliser un diagnostic socio-économique régional et permettant le comparatif de sous espace à espace. L'analyse a donné lieu à la réalisation d'une typologie dans laquelle les sous espaces ont été rapprochés en 5 catégories.

Cinq ateliers de travail ont été organisés (Perpignan, Carcassonne, Nîmes, Montpellier x2), permettant la mobilisation d'une centaine de personnes, essentiellement des développeurs économiques (EPCI, consulaires, Syndicat mixte...). Un atelier a été spécifiquement organisé pour regrouper les acteurs des filières économiques régionales.

Les débats ont donné l'occasion d'échanger autour des pratiques de chacun, de caractériser les difficultés rencontrées par les acteurs sur le terrain et les pistes d'actions ainsi que de cibler 4 thèmes prioritaires à travailler en phase 2 :

- Définir la bonne échelle
- Bâtir des stratégies et organiser le développement de façon concertée
- Recherche une cohérence d'actions et de moyens
- Actualiser l'offre territoriale

## V. La phase 2 de la démarche

Les travaux en phase 1 se sont concentrés sur les pratiques des développeurs. En phase 2, l'essentiel a été de donner la parole aux planificateurs.

Une campagne d'entretien et deux ateliers ont été organisés à cette fin. Ils ont été animés de telle sorte que les échanges intègrent les thèmes prioritaires issus des débats de la phase 1.

Ces ateliers ont mobilisé une vingtaine de planificateurs et se sont concentrés sur :

- Atelier 1 : les modes d'élaboration d'un document de planification territoriale : méthode, gouvernance, contenu ;
- Atelier 2 : les modes de la mise en œuvre et d'animation d'un document de planification territoriale dans le temps.

Ceux-ci ont donné lieu à l'identification en séance des bonnes pratiques, des documents et démarches exemplaires et au final des leviers permettant d'optimiser l'intégration du développement économique dans la logique de planification territoriale.

## VI. Approche croisée des phases 1 et 2 et recommandations

Il s'agit dans ce chapitre de mettre en perspective les éléments d'analyse de la phase 1 et de la phase 2 afin de proposer des réponses à la problématique traitée, à savoir « comment mieux intégrer la problématique économique dans les documents de planification ».

Dans cette optique, nous avons souhaité organiser nos éléments de réponse selon un double découpage : thématique et temporel.

Le découpage thématique procède du rapprochement des leviers de progrès identifiés en phase 2 et en phase 1. Celui-ci a amené à la définition des 4 entrées suivantes :

- Structurer les espaces de réflexions et définir les bonnes échelles de travail
- Bâtir des stratégies et organiser le développement de façon concertée
- Rechercher une cohérence d'actions et de moyens
- Travailler l'offre territoriale de façon globale

Le découpage temporel propose une prise en compte des 3 grands moments de la vie d'un document de planification. Il s'agit en effet de préciser comment optimiser le « mode de faire » dans l'élaboration des documents au regard des enjeux propres au développement économique, mais aussi comment rendre plus efficiente son application et son actualisation. Aussi, nous avons souhaité intégrer également les 3 entrées suivantes :

- Avant l'élaboration des documents de planification
- Pendant leur élaboration
- Après leur élaboration

## VII. Avant l'élaboration

### Structurer les espaces de réflexions et définir les bonnes échelles de travail

- ✓ Au niveau régional, comme au niveau local, définir des échelles de pertinence pour :
  - Mener des diagnostics, construire des stratégies économiques et des plans d'actions concertés, par exemple en matière d'espaces d'activités (dans le cadre par exemple de schémas directeurs), de tourisme (étoffer les contenus et travailler la mise en réseau d'offres à des échelles élargies)
  - Optimiser le marketing territorial (« vendre » un espace économique cohérent plutôt qu'une Communauté de Communes)
- ✓ S'appuyer sur l'expérience des Interscot et éventuellement sur les ressources qui y sont mutualisées pour interroger la problématique des périmètres et des études amont à réaliser
- ✓ Prévoir la tenue d'ateliers « technico-politiques » (avant l'adoption du périmètre de projet par les services de l'Etat) réunissant les acteurs à large échelle pour :
  - débattre et définir les échelles et périmètres de pertinence (territoire polarisé, agglomération, zone d'emplois... l'enjeu étant de proposer un périmètre suffisamment vaste pour rendre compte de la vie économique et des flux)
  - définir les moyens à mettre en œuvre pour garantir que les échelles définies seront effectivement prises en compte dans les réflexions stratégiques des EPCI et leurs déclinaisons opérationnelles.
- ✓ Ne pas s'enfermer dans une logique de superposition des périmètres de gestion et de planification. La superposition du territoire de gestion et de planification rend problématique l'intégration des dynamiques extra-territoriales, l'articulation avec les territoires voisins
- ✓ Pour appuyer et documenter la démarche de planification, se doter d'un schéma de développement économique global (non pas réduit à la seule question de la hiérarchie des zones d'activités mais élargi à la notion d'offre territoriale, intégrant également par ex. la problématique des services aux entreprises, de l'accompagnement aux porteurs de projets, ...).
- ✓ Travailler selon des périmètres distincts en fonction des problématiques. La question du développement économique ne se travaille pas aux mêmes échelles que la question du logement. Le périmètre de planification est déterminé par les objectifs poursuivis, et ceux sont de nature très divers selon les thématiques traitées.
- ✓ Systématiser le recours aux agences d'urbanisme, voire même mutualiser des moyens permettant leur création le cas échéant, afin de s'appuyer sur elles en matière de prospective urbaine, économique et de profiter d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration de documents de planification.

## Bâtir des stratégies et organiser le développement de façon concertée

- ✓ Définir de manière collective, et idéalement à échelle régionale, ce que doit être le contenu d'une stratégie de développement économique (attendus en matière de diagnostic, de stratégie et de plan d'actions), l'objectif étant de faire en sorte que les réflexions et documents stratégiques puissent dialoguer entre eux et se nourrir. Opérer par la suite une déclinaison de cette stratégie au sein des intercommunalités, via leur schéma de développement économique.
- ✓ Mobiliser les acteurs économiques dans le cadre d'ateliers de discussion en amont du lancement de la démarche de planification (afin de faciliter l'engagement dans la démarche et par la suite l'élaboration des documents).
- ✓ Proposer aux élus des cycles de formation avant, pendant et après la démarche de planification leur permettant de s'acculturer au langage de la planification, d'intégrer les logiques de l'articulation des temporalités, et d'anticiper sur les moyens qui seront nécessaires à la mise en œuvre et à l'actualisation des orientations stratégiques. Trois lieux sont très pertinents pour faire ce type de formations : les intercommunalités, les associations de maires, les SCOT.
- ✓ Disposer d'une stratégie économique définie avant de lancer la démarche de planification. Le SCOT traduit un projet de territoire et en ce sens, il doit prendre en compte la stratégie économique du territoire. Si le territoire n'en dispose pas, il convient d'en construire une en amont ou à défaut, pendant la phase d'élaboration du document de planification, à condition d'y associer les moyens complémentaires.
- ✓ Se comparer avec les territoires voisins et interroger les relations qui existent avec eux à petite et grande échelle (de l'EPCI voisin jusqu'à la Région) pour lancer la démarche de planification à l'appui d'éléments clairs sur le positionnement du territoire de projet et sa place dans le panorama territorial.
- ✓ Disposer en continu d'éléments de diagnostic économique
  - Production et partage d'études type "portrait de territoire", si possible annualisées, et actualisables facilement, notamment via des outils SIG.
  - Mise en œuvre d'observatoires de niveau régional qui agrège les données locales (données économiques, données de marchés, données de filières, foncier économique et immobilier d'entreprise) afin de mieux se comparer pour, au final, intégrer de façon plus efficiente les politiques de développement.
  - Multiplier les démarches de prospective territoriale, pour anticiper les mutations et être en capacité d'innover au moment de construire les stratégies de développement
- ✓ Traiter de nouveaux sujets dans les stratégies de développement :
  - Inclure un volet "compétences" dans les diagnostics et les stratégies de développement économique, et multiplier les démarches de GPEC territoriale;
  - Introduire des liens entre les domaines d'activités inter-régionaux / régionaux et les territoires
  - Introduire dans les stratégies de développement économique 3 sujets transversaux : le numérique, l'environnement et l'innovation sociale
  - Ne pas aboutir uniquement sur un positionnement, mais sur un schéma de l'action économique, identifiant clairement les actions à mener, les moyens, les outils.



## Rechercher une cohérence d'actions et de moyens

- ✓ Créer un observatoire mutualisé, notamment sur les questions foncières et les problématiques de Zones d'activités, à l'échelle régionale, permettant de comparer et mettre en perspective les réalités territoriales des périmètres de SCOT.
- ✓ Clarifier l'action économique
  - Avoir une approche "métiers" de l'action économique, afin de mieux positionner chaque structure, d'éviter les doublons et de couvrir l'ensemble des champs du développement économique local.
  - Elargir la façon dont le développement économique est conçu dans les collectivités : inclure les questions de formation, d'emploi, d'actions collectives, de promotion du territoire et de ses acteurs...
  - Décloisonner les actions à l'intérieur des collectivités, entre collectivités, au sein des services de l'Etat...> travailler en mode projet et selon l'objectif de la mutualisation maximale
- ✓ Mutualiser les outils et professionnaliser les acteurs
  - Créer une structure qui fédère les professionnels et les élus du développement économique local :
    - Partage de bonnes pratiques
    - Catalogue des métiers et compétences
    - Offre de formations
    - Missions prospectives
    - Partages de cahier des charges, d'outils méthodologiques ...
- ✓ Mutualiser des moyens d'ingénierie, des bonnes pratiques, la réalisation d'études à l'échelle interscot, voire à l'échelle régionale, à l'instar de ce que propose ARADEL <sup>1</sup>en région Rhône-Alpes. Autre exemple , les agences départementales d'aides aux collectivités locales (ADACL<sup>2</sup>) mises en place en Aquitaine (cf annexe).
- ✓ Introduire une cohérence entre les actions des clusters/filières et les actions des territoires. Lors des conventionnements avec les structures réseaux (pôles, grappes, contrats AGIR.....), inclure un volet territorial qui pourrait se décliner en 6 sous-parties
  1. Connaissance du domaine d'activité (chiffres clés, acteurs, atouts/faiblesses, pistes d'évolution)
  2. Stratégie de positionnement et programme d'actions

---

**1 ARADEL (Association Rhône Alpes des développeurs économiques locaux) :** association qui met à disposition des développeurs rhônalpins un service d'appui proposant du conseil et de la formation et favorise au travers d'outils dédiés la mise en commun des pratiques et le développement de méthodologies innovantes et évolutives en matière d'accompagnement du développement économique territorial. L'association compte 4 permanents et finance son fonctionnement par des cotisations annuelles (800 membres), par la vente de prestations (formation et conseil) et de publications. Elle s'appuie par ailleurs sur des subventions d'acteurs publics.

**2 ADACL (Agence départementale d'aide aux collectivités locales):** établissement public des Landes qui œuvre au développement durable des territoires et à l'efficacité des services publics au travers d'une activité de veille et de diffusion des informations (socio-économiques, géographiques, techniques, juridiques...) et d'un Observatoire territorial. Il contribue également aux échanges d'expériences entre acteurs locaux et propose des actions de sensibilisation à destination des élus. Elle propose enfin des expertises (appui stratégique, évaluation...) et des conseils juridiques et financiers. L'établissement regroupe 20 salariés et s'organise autour d'un conseil d'administration comptant des conseillers généraux et des maires.

3. Emergence/Accompagnement de projets d'entreprises ou de territoires
  4. Attractivité, parcs d'activités, immobilier d'entreprise et conditions d'accueil
  5. Infrastructures (transport, numérique ....) et services
  6. Compétences locales et Innovation
- ✓ Simplifier les relations de l'Etat avec les territoires. L'objectif est notamment de faciliter les démarches de création ou d'extension de zone d'activités et de faciliter les implantations d'entreprises (en fluidifiant par ex. les phases d'études de PC) :
    - Au sein de l'Etat, mettre en place une procédure interservices plus simple,
    - Au sein des collectivités : mobiliser l'Etat en amont des projets, et pas uniquement en tant qu'instructeur de projets quasi-finalisés.

### **Travailler l'offre territoriale de façon globale**

- ✓ Travailler sur la base d'un schéma d'accueil concerté à grande échelle qui cible les ZA maitresses, les ZA thématiques, les éventuelle ZA à déclasser (pour cause de résidentialisation marquée notamment). A l'idéal, ce schéma doit être une composante du schéma de développement économique.
- ✓ Lorsque l'on identifie du potentiel foncier économique, raisonner en terme de surfaces cessibles, qui sont souvent bien inférieures au périmètre de projet global.
- ✓ Disposer d'une connaissance précise du marché territorial, à l'endogène comme à l'exogène (implique de maîtriser l'observation et de disposer de moyens d'études)
- ✓ Systématiser la réalisation d'études de programmation économique, croisant étude de marché et potentialités d'aménagement, et y associer les budgets nécessaires afin de pouvoir prendre des décisions sur la base d'éléments précis. Cela nécessite d'y mettre les moyens et de ne pas tomber dans le chute vertigineuse des prix des études de faisabilité opérées en LR depuis 4 à 5 ans.
- ✓ Accompagner les collectivités dans le pilotage de projets de zones d'activités : montage des dossiers de consultation et choix des prestataires (étude de faisabilité, maîtrise d'œuvre), suivi global des projets, relations avec les entreprises.

## VIII. Pendant l'élaboration

### Structurer les espaces de réflexions et définir les bonnes échelles de travail

- ✓ Se confronter systématiquement aux documents de planification et aux études stratégiques des espaces voisins de façon notamment à intégrer les dynamiques interterritoriales. Nous pourrions même imaginer la mise en place d'une base de données régionale dans laquelle nous retrouverions l'ensemble des études menées en terme de planification : PLU, PLUI, SCOT, SRADT, SDDADT, Chartes PNR
- ✓ Travailler certains diagnostics à des échelles différentes du périmètre administratif du territoire (selon les sujets, utiliser les bons périmètres INSEE du type zone d'emploi, aire urbaine, bassin de vie ...)
- ✓ Différencier les stratégies de développement économique selon la nature des différents territoires : urbains, périurbains, arrière-pays, littoral, montagne...L'objectif étant d'éviter que le développement économique ne soit traité que dans les secteurs urbains

### Bâtir des stratégies et organiser le développement de façon concertée

- ✓ S'appuyer sur toutes les démarches pré-existantes, notamment celles relevant des périmètres Pays, PNR... mais aussi SDADDT, SRADDT, SRDE... Plus la démarche de planification est intégrative, plus elle sera riche et capable de prendre en compte toutes les dimensions du territoire...Par ailleurs, c'est un atout pour favoriser la bonne articulation des stratégies de développement local, départementale et régionale.
- ✓ S'affirmer en tant que lieu de construction d'une culture commune autour du projet et lieu de négociation. Sur ce point, l'instauration d'une conférence territoriale récurrente, à l'échelle de chaque bassin de vie, et réunissant les acteurs locaux du développement économique et les institutionnels peut être bénéfique.
- ✓ Associer des instances permanentes (le comité syndical du PNR, le Conseil de développement durable, le conseil scientifique et prospectif...) à des instances ponctuelles de concertation avec la population (atelier local d'urbanisme et de paysage ; « palabres d'aqui » ; des rencontres et des conférences) afin de profiter des écarts de point de vue et enrichir autant que possible la démarche.
- ✓ Mobiliser les acteurs au-delà du minimum requis par la réglementation : institutionnels, grands comptes, PME, TPE, porteurs de projet, consulaires. ... pour faire émerger et confronter des expressions relevant des champs de la technique et de l'opérationnel, des filières, du vécu du territoire et des discours institutionnels et réglementaires ; Prévenir ainsi ou tout au moins diminuer les risques de recours en contentieux, par l'explication et l'émergence de convictions et de consensus.
- ✓ Inscrire la mobilisation dans la durée, en garantissant autant que faire se peut que la dynamique ne retombe pas au fur et à mesure de la démarche : pousser de l'information, via notamment des supports numériques, des expositions de type « mon territoire 2030 »... et ouvrir largement les possibilités d'intervention à la société civile (s'appuyer sur des collectifs agissants)

- ✓ Travailler en matière de développement économique sur des champs qui sortent des avantages concurrentiels du territoire afin de mettre en tension la réflexion ; en ce sens interroger le territoire sur ces potentiels en matière de filières, de partenariats industriels, ... et proposer des objectifs neufs mais réalistes
- ✓ Indiquer, en fonction des stratégies construites, les attentes et les besoins auxquels les orientations répondent (argumenter/ expliquer... proposer une démarche exemplaire construite sur le mode les besoins d'aujourd'hui et de demain // les réponses que le territoire doit apporter aujourd'hui et demain)
- ✓ Proposer une lecture pédagogique des choix fait en matière d'infrastructures (pourquoi ici / pourquoi comme ceci) et préciser les retombées projetées et les modalités de définition de celles-ci ;
- ✓ En matière de commerce, ne pas s'en tenir uniquement au volet réglementaire, mais construire, en s'appuyant sur les réseaux consulaires, de réelles stratégies de développement commercial, a minima à échelle intercommunale si possible à échelle élargie (bassin de vie). Traiter le dossier au moment de l'élaboration du document de planification ou mieux, le traiter en amont sachant que dans un cas comme dans l'autre, les analyses à produire demandent des moyens conséquents qu'il faut anticiper.

### **Rechercher une cohérence d'actions et de moyens**

- ✓ Construire un process et le faire valider par l'exécutif du SCOT et ses partenaires concernant le traitement des projets « opportunistes » (extension d'usine, implantation investisseur...), soutenus par un acteur local (un maire par exemple) ou par des acteurs tiers (Région, Département, ..), mais se trouvant en décalage avec les stratégies du SCOT ou des documents stratégiques associés
- ✓ Mobiliser les planificateurs lors des études de faisabilité de parcs d'activités, afin de garantir la bonne intégration des démarches.

### **Travailler l'offre territoriale de façon globale**

- ✓ Privilégier autant que possible les logiques de requalification (friches, ZA anciennes) et de densification (dents creuses) plutôt que celles de création
- ✓ Traiter dans les documents de planification les petites ZA autant que les grands parcs d'activités afin d'organiser l'offre territoriale dans toute ses composantes
- ✓ Actualiser les données qui ont permis de réaliser le schéma d'accueil
- ✓ Mobiliser en transversal, faire dialoguer le développement économique avec les autres sujets dans une optique d'offre territoriale globale, intégrant par exemple le culturel, le social, l'environnemental...

## IX. Après l'élaboration

### Structurer les espaces de réflexions et définir les bonnes échelles de travail

- ✓ Favoriser la mise en commun de ressources d'ingénierie et d'analyse à l'échelle Interscot
- ✓ Intégrer autant que possible les démarches d'interscot. Elles permettent de « sortir du cadre » et d'articuler une planification à une échelle plus stratégique sur certaines thématiques le justifiant (exemple : le développement économique et la mobilité).
- ✓ Participer aux démarches menées sur les espaces voisins afin de nourrir le travail d'animation du SCOT
- ✓ Ne pas figer les périmètres, et les réinterroger constamment en fonction de l'évolution des territoires et des projets (la résolution de la question du juste périmètre implique un temps long et nécessite souvent une appropriation des enjeux qui s'étend sur plusieurs mandats)
- ✓ Faire évoluer si besoin le périmètre dans un second temps à l'occasion de la révision d'un document, sur la base de l'expérience accumulée par les acteurs

### Bâtir des stratégies et organiser le développement de façon concertée

- ✓ Travailler à la poursuite d'une mobilisation qui permette d'animer le SCOT une fois celui-ci approuvé (il semble que les phases aval, du fait de l'aléa des calendriers opérationnels, voient se défaire l'effort de coordination en amont, au moment de l'élaboration des stratégies de planification et plus encore au moment de la mise en œuvre)
- ✓ Activer des outils de suivi et d'évaluation des stratégies de développement économique (sachant que les critères et les questions évaluatives auront du être précisées lors de l'élaboration du document)
- ✓ Activer des outils de suivi et d'évaluation du DOO du SCOT;
- ✓ Apporter un soin particulier à la formalisation des indicateurs de consommation foncière (ventilation selon la nature des occupations, en intégrant éventuellement la notion d'impact en termes d'emplois, d'environnement...) et mettre en place un dispositif qui permette un suivi efficace et pérenne.
- ✓ Actualiser les stratégies tous les 5-8 ans, sur la base du bilan de la stratégie précédente et au possible, en respectant les durée des mandats locaux.
- ✓ Intégrer la dimension économique en laissant ouverte la porte à des actualisations qui peuvent être conséquentes, notamment du point de vue des objectifs et des moyens, mais aussi du périmètre sachant que le temps long est nécessaire s'agissant de la recherche du consensus en matière d'économie territoriale.

- ✓ Mobiliser autant que faire se peut les moyens existants, notamment le portage foncier (en partenariat avec l'Etablissement Public Foncier Régional LR), ce qui nécessite d'inscrire les projets dans une véritable stratégie d'intervention.
- ✓ S'inscrire fortement dans une logique Interscot. L'interscot est à la fois un lieu privilégié pour poursuivre la réflexion prospective en matière de développement économique mais aussi pour qualifier/ optimiser les procédures, partager des données, construire des indicateurs communs, mobiliser des élus sur des problématiques d'infrastructures lourdes par exemple et dont les impacts dépassent le périmètre SCOT...
- ✓ Mobiliser la région pour impulser les logiques Interscot

### **Rechercher une cohérence d'actions et de moyens**

- ✓ Permettre au SCOT ou à l'Etat d'assurer une AMO auprès des communes et des EPCI concernés pour favoriser la bonne adaptation des PLU et des documents stratégiques locaux
- ✓ Saisir les opportunités récentes, particulièrement la création des PETR, pour associer la compétence de développement du Pays et la capacité planificatrice du SCOT
- ✓ Refonder les pratiques en matière de relation Etat/ SCOT/ EPCI / communes : les services de l'Etat ont un rôle à jouer en matière de rappel de la loi, notamment pour les documents locaux « dormants » ; a contrario la Mise en Compatibilité ne peut faire l'objet d'une « vérification » uniquement par l'Etat, mais plutôt d'une responsabilité et d'un travail collectifs pris en charge avec les collectivités.
- ✓ Formaliser une cellule d'observation et d'évaluation interne, avec des indicateurs construits dès l'élaboration du SCOT de sorte qu'il soit immédiatement opérationnel après l'approbation
- ✓ S'appuyer autant que possible sur l'intégration fonctionnelle des orientations du SCOT avec les projets et services des EPCI pour garantir une mise en œuvre efficiente (donner une coloration opérationnelle aux orientations et préciser les modalités d'actions)
- ✓ Privilégier une révision tous les 6 ans plutôt que tous les 10 ans pour faire concorder le délai avec les durées des mandats locaux

### **Travailler l'offre territoriale de façon globale**

- ✓ Fortifier l'accompagnement endogène
  - Accompagner davantage des chefs d'entreprises de manière individuelle et collective sur des fonctions stratégiques : pilotage, gestion, ressources humaines, développement commercial. Mettre pour cela en place les partenariats nécessaires avec les organismes compétences, notamment consulaires.
  - Contribuer à l'intégration des TPE dans les réseaux d'entreprises et à l'émergence d'une culture plus fortement partenariale (d'entreprise à entreprise, d'entreprises à territoires). Pour cela, se référer à l'atelier "domaines d'activités stratégiques" mené dans la phase 1 de cette étude, et qui a abouti à plusieurs façons d'améliorer les relations territoires/entreprises/réseaux.

- ✓ Animer le tissu d'entreprises collectivement (dans le cadre d'un réseau d'acteurs qui partagent l'information), via des dynamiques pro-active de visite d'entreprises (aller vers l'entreprise sans attendre qu'elle vienne jusqu'au développeur)
- ✓ Garantir autant que possible les possibilités de réorientation de l'usage du sol en utilisant au mieux l'éventail des solutions juridiques possibles (AOT, BAC, BE)
- ✓ Adapter les produits aux évolutions des marchés (rétifs de plus en plus au foncier à construire, sensible de plus en plus au produits locatifs adaptables et notamment aux solutions légères immeubles collectifs, espace de co-working...)
- ✓ Passer d'une logique de développeur de foncier économique à une logique de développeur d'immobilier d'entreprise, en amenant les collectivités à réfléchir en terme de surfaces de plancher et non en terme de foncier cessible.
- ✓ Réglementer et faire appliquer les règles concernant les modes d'occupation et de gestion de l'espace dans les ZA et garantir les cohérences d'activités
- ✓ Mobiliser en amont des projets l'ensemble des acteurs concernés et notamment les services de l'Etat afin que chacun puisse être facilitateur (une mobilisation tardive amène au contraire un acteur à adopter une posture de censeur) = travailler en mode projet

## X. Fiches Complémentaires

Les 3 fiches complémentaires suivantes ont vocation à répondre à des problématiques récurrentes, largement évoquées autant en phase 1 qu'en phase 2 par les développeurs et le planificateurs.

### XI. Fiche complémentaire 1 : Le cas particulier de la zone d'activités : quelles interfaces entre stratégie économique, planification et phases opérationnelles ?

#### Une démarche "projet" qui ne se résume pas à la planification.

Durant l'ensemble de la démarche, de nombreux participants, et notamment les "planificateurs" ont fait part de la difficulté à juger de la pertinence d'un projet de parc d'activité ou d'immobilier d'entreprises :

- Pourquoi la réalisation d'un parc d'activité a-t-elle été décidée ?
- Comment s'est opéré le choix du site ?
- Quel est l'argument économique ? Y a-t-il réellement une construction d'offre d'accueil répondant à une demande actuelle ou projetée ?
- Comment les critères d'aménagement durable sont-ils pris en compte ?

Dans le cadre de notre mission, nous devons nous intéresser avant tout aux documents de planification mais les réponses à ses questions ne sont pas toujours possibles à cette échelle.

La construction d'une offre d'accueil d'entreprises (foncier + immobilier + services) résulte d'un raisonnement qui part d'un territoire vers des sites d'accueil. La planification est une des étapes de ce raisonnement. Nous proposons 2 méthodes de construction d'une offre d'accueil :

- Une qui consiste à partir d'une stratégie économique et à l'intégrer dans la planification **[Méthode 1]**
- Une autre qui consiste à bâtir la stratégie lors de la planification, et à la préciser éventuellement par la suite. **[Méthode 2]**

Ces 2 méthodes sont viables : elles sont à adapter d'un territoire à un autre. L'important à retenir est que l'ensemble des étapes sont nécessaires, quel que soit la méthode choisie.

Dans les 2 méthodes, la planification aboutie in fine sur des phases opérationnelles qui sont identiques, et que nous détaillerons sur un point dédié.

# Méthode 1 : de la stratégie économique à la planification

## CAS NUMÉRO 1 : LA STRATÉGIE ÉCONOMIQUE NOURRIT LA PLANIFICATION

1

### LA STRATEGIE ECONOMIQUE

Du diagnostic au plan d'actions économique à l'échelle du territoire

#### ECHELLE "REGION" – CHEF DE FILE

Schéma régional développement économique

Guide

#### ECHELLE "TERRITOIRE DE PROJET" (intercommunalités, Pays, SCOT)

- ▶ **Schéma de développement économique**
  - Diagnostic et positionnement
  - Schéma des infrastructures économiques
  - Plan d'actions
  - Mobilisation
- ▶ **Volets thématiques**
  - Commerce (schéma de développement commercial)
  - Tourisme (schéma de développement touristique)
  - Agriculture
  - .....

Agrément

AUTRES ECHELLES à prendre en compte pour

2

### LA PLANIFICATION : VOLET ECONOMIQUE

Donne les orientations, le cadre spatial et les enjeux d'aménagement à l'échelle du territoire

#### ECHELLE "PLANIFICATION" (SCOT, SDADT, SRADT)

- ▶ **Le volet économique traité sur l'échelle de cohérence**
  - Diagnostic
  - Stratégie (= PADD)
  - Plan d'actions (=DOO)
- ▶ **L'autre apport du SCOT : la mise en perspective avec d'autres thématiques**
  - Habitat/Cadre de vie
  - Transports
  - Aménagement durable ...

Nourrit

3

### LES PHASES OPERATIONNELLES

Précisent et finalisent les projets à l'échelle des sites

#### PROJETS IMPULSES PAR L'ETAT

- ▶ **Les études pré-opérationnelles**
  - Opportunité
  - Faisabilité
- ▶ **Les missions opérationnelles**
  - Maîtrise d'oeuvre
  - Pré-Commercialisation
- ▶ **Les missions de gestion**
  - Aménagement/requalification
  - Animation - Commerce

#### PROJETS IMPULSES PAR LE LOCAL

- ▶ **Promoteurs/Investisseurs**

Dans cette méthode d'approche, ce que nous appelons "territoire" peut être :

- Soit directement un périmètre SCOT ou un périmètre très proche
- Soit une intercommunalité, un Pays; qui s'inscrit dans un périmètre de SCOT ou autre échelle de planification.

Cette méthode **début**e par un schéma de développement économique dont il faut retenir plusieurs points :

- Elle doit être guidée par le schéma régional de développement économique, qui est chef de file en matière de développement économique. D'autres échelles (Pays, Département) peuvent venir agrémente
- Elle ne doit pas se limiter à une approche de zones d'activités. Une vraie stratégie de développement économique comprend :
  - o Un diagnostic économique complet, commentée et circonstancié
  - o Un volet dédié au foncier économique
  - o Une stratégie de positionnement du territoire à partir de ses atouts/faiblesses et d'une vision prospective
  - o Un plan d'actions : il est important que la stratégie ne s'arrête pas à un simple positionnement. Des fiches actions doivent être produites de manière à induire des choix en matière de financement, de moyens humains, de gouvernance et d'organisation
  - o Enfin, elle doit mobiliser des acteurs pendant et après sa réalisation pour s'assurer de la mise en œuvre effective des actions proposées.
- Certaines expertises thématiques demandent des analyses plus fines et des moyens dédiés pour les traiter convenablement. C'est particulièrement le cas pour les volets "commerces", "tourisme" ou encore "agriculture". Eventuellement, d'autres analyses complémentaires sur des filières spécifiques peuvent être nécessaires même si l'échelon régional doit rester prioritaire pour ce type d'approche. 2 options sont possibles : soit les inclure dans le schéma de développement économique, soit les traiter via des expertises spécifiques.

Dans un second temps, les éléments produits **peuvent venir nourrir le document de planification et notamment le SCOT** :

- Soit en agrégeant plusieurs stratégies déjà établies par les différents territoires qui composent le SCOT
- Soit en intégrant directement la stratégie si le périmètre est le même.

L'autre apport de cette méthode, c'est éventuellement une réorganisation/adaptation de la stratégie économique de base, au regard d'autres enjeux croisés travaillés au sein du SCOT : cadre de vie, habitat, transports, environnement.....

Le document de planification devra surement retravailler quelques données dans le diagnostic, mais le travail aura déjà été bien avancé. Concernant la stratégie et le plan d'actions du schéma de développement économique, ils peuvent venir compléter respectivement le PADD et le DOO du SCOT. Le SCOT aura toutefois pour objectif d'aller plus loin sur des éléments de spatialisation.

En effet, si cela n'a pas été fait dans le schéma de développement économique, il devra travailler à la localisation des sites pertinents pour recevoir des activités économiques. Le "niveau de curseur" sur les données à produire à ce stade peut varier.

## Méthode 2 : la stratégie économique au moment de la planification

### CAS NUMÉRO 2: LA STRATÉGIE ÉCONOMIQUE AU MOMENT DE LA PLANIFICATION

#### 1 LA PLANIFICATION : VOLET ECONOMIQUE

Donne les orientations, le cadre spatial et les enjeux d'aménagement à l'échelle du territoire

##### ECHELLES SUPRA DE REFERENCE

- ▶ "REGION" – CHEF DE FILE : Schéma régional développement économique
- ▶ AUTRES ECHELLES (départements, territoires voisins)

##### Guide

##### ECHELLE PLANIFICATION 1/2 - TRAVAIL PRÉALABLE DE STRATÉGIE À L'OCCASION DU SCOT

- ▶ Diagnostic et positionnement
- ▶ Schéma des infrastructures économiques
- ▶ Volet thématiques (commerce, tourisme, agriculture)

##### ECHELLE PLANIFICATION 2/2 -(SCOT, SDADT, SRADT) – REALISATION DES DOCUMENTS

Le volet économique traité sur l'échelle de cohérence

- Diagnostic
- Stratégie (= PADD)
- Plan d'actions (=DOO)

L'autre apport du SCOT : la mise en perspective avec d'autres thématiques

#### 2 LA STRATEGIE ECONOMIQUE DECLINEE

Décline et précise les orientations à l'échelle du territoire  
Finalise un plan d'actions

##### ECHELLE "TERRITOIRE DE PROJET" - (intercommunalités, Pays, Schéma de développement économique

- ▶ Reprise légère du diagnostic et de la stratégie
- ▶ Plan d'actions
- ▶ Plan Mobilisation

#### 3 LES PHASES OPERATIONNELLES

Précisent et finalisent les projets à l'échelle des sites

##### PROJETS IMPULSES PAR L'ACTION PUBLIQUE

- ▶ Les études pré-opérationnelles
  - Opportunité
  - Faisabilité
- ▶ Les missions opérationnelles
  - Maîtrise d'oeuvre
  - Pré-Commercialisation
- ▶ Les missions de gestion du site
  - Aménagement/requalification
  - Animation - Commercialisation

##### PROJETS IMPULSES PAR L'ACTION PRIVEE

Cette méthode est particulièrement adaptée aux volets de planification qui doivent composer avec l'absence de stratégie économique réellement identifiée. C'est notamment le cas des SCOT, qui se retrouvent à devoir intégrer des volets économiques sans pour autant bénéficier de données sources ou d'orientations déjà définies.

Il existe ici un risque : vouloir traiter un volet économique sans pour autant y associer les moyens. Notre méthode part du principe que des moyens supplémentaires doivent être alloués pour mener un travail de qualité.

***Dans cette méthode, la démarche de stratégie économique démarre donc lors de l'élaboration du SCOT.*** L'avantage de cette démarche est de pouvoir associer sur un même diagnostic et une même stratégie des intercommunalités différentes. Certains points vus dans la méthode 1 sont donc à réaliser directement lors de la réalisation du document de planification sur une phase que l'on pourrait qualifier de "travail préalable" :

- Le diagnostic
- La stratégie
- Les volets thématiques

L'interface avec le SRDE (schéma régional de développement économique) devra à l'idéal se faire dès cette étape.

La rédaction plus "classique" du SCOT pourra alors démarrer :

- Intégration du diagnostic économique dans le diagnostic du SCOT
- Reprise des éléments de stratégie dans le PADD et dans le DOO

***Puis, vient éventuellement une seconde étape de déclinaison sur les "territoires"***

Dans le cas très courant où le SCOT est composé de plusieurs intercommunalités, il est important que la stratégie puisse être adaptée en plan d'actions, et chaque EPCI doit pouvoir définir en fonction de ses ambitions et de ses moyens.

Une action de déclinaison sur les territoires est donc essentielle, et peut être couplée à une phase de mobilisation d'acteurs économiques (entreprises, partenaires .....) autour du plan d'actions. Cette action n'est pas obligatoirement à mener par le SCOT : il est plus logique que les EPCI reprennent le pilotage de la démarche à ce stade.

## Les phases opérationnelles communes aux 2 méthodes

Les phases opérationnelles concernent la réalisation des projets d'offre d'accueil, qu'il s'agisse de foncier économique viabilisé ou d'immobilier d'entreprise.

Les phases opérationnelles concernent cette fois-ci un site. Il peut s'agir :

- d'un site à requalifier
- d'un site à étendre
- d'un site à créer, sur un espace vierge de toute urbanisation

Il n'est pas rare d'observer des projets qui démarrent directement les phases opérationnelles sans avoir mené les étapes préalables (stratégie et planification). Cette pratique est à proscrire.

Durant ces phases, le projet d'aménagement va s'affiner. Il faudra être vigilant de bien respecter les prescriptions d'aménagement, mais aussi les positionnements économiques qui auraient pu être travaillés dans les étapes de planification et de stratégie. Voici un contenu sommaire de ces phases :

**L'étude d'opportunité<sup>3</sup>** doit normalement servir à étudier des pistes pour définir un positionnement du site. Elle peut comprendre plusieurs missions

- Diagnostic chiffré (chiffres clés, données de marchés)
- Diagnostic qualitatif (Benchmark, entretiens)
- Eventuellement, un premier regard sur le site (diagnostic urbain et paysager)
- Propositions de pistes de positionnement à approfondir: il s'agit de proposer quelques pistes, jugées plus pertinentes au regard du diagnostic
- Approfondissement des pistes de positionnement pour évaluer/confirmer des pistes
- Proposition de positionnement : travail des scénarios de positionnement
- Validation d'un positionnement

L'opportunité ne doit pas être confondue avec **l'étude de faisabilité**, qui en est la suite logique. Elle comprend :

- Le diagnostic de site, pour un repérage des contraintes et opportunités d'aménagement. Attention, ce diagnostic doit être complet et englober plusieurs volets : juridique, paysage, accessibilité, environnement, dureté foncière .....
- Une programmation économique, c'est-à-dire une transposition du positionnement d'activités en programme d'aménagement
- Une première conception de plan d'aménagement
- Une stratégie d'opération
- Des premiers éléments de chiffrages

---

<sup>3</sup> Selon le niveau de détail travaillé dans le document de planification ou la stratégie économique, il est possible que l'opportunité ait déjà été vérifiée. Le cas échéant, cette étape n'est pas nécessaire.

	LE POSITIONNEMENT	LA PROGRAMMATION
Indiquer le site, ses atouts/faiblesses	Oui	Oui
Indiquer les vocations par activités	Oui	Oui
Estimer les surfaces totales / cessibles	Oui	Oui, de manière plus fine
Indiquer une % de répartition par vocation	Oui	Oui
Expliquer la typologie de parcellaire à développer	Un peu via quelques commentaires	Oui approche détaillée par activité et par localisation préférentielle sur le site
Estimer le nombre de parcelle	Pas nécessaire à ce stade	Oui
Estimer l'immobilier en m <sup>2</sup> de surface plancher		Oui
Estimer des ratios d'emplois		Oui
Estimer l'occupation du sol entre bâtiments/parkings/stockage/paysages....		Oui
Produire une esquisse	Pas nécessaire à ce stade	Oui

A l'issue de cette étude, le porteur de projet (collectivité) prend ou non la décision de réaliser le projet, selon des premiers contours définis.

Viennent ensuite des **missions opérationnelles d'aménagement**

- Mission de maîtrise d'œuvre, visant à finaliser le projet d'aménagement, à suivre les procédures, et à accompagner la réalisation des travaux.
- En parallèle, il peut être engagé une mission de pré-commercialisation pour commencer à proposer le futur site à des éventuels prospects.
- Pour mener à bien ces missions, il n'est pas rare de voir des collectivités s'adjoindre les services d'une AMO-Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (SEM ou prestataire privé).

Enfin, une fois le site viabilisé, d'autres missions sont à mener par la collectivité, **qui en devient le gestionnaire** :

- La commercialisation en continue du site
- L'engagement de missions de requalification, plus ou moins lourdes, visant à remettre à niveau les aménagements ou l'offre de services la zone
- L'animation des entreprises de la zone (une association de zone est un bon outil pour ce type de démarche)

## Quelles recommandations pour mieux appréhender les projets de zones d'activités ?

- **Communiquer auprès des maîtres d'ouvrage le message suivant** : La réalisation d'un projet de zone d'activités ou d'immobilier d'entreprise ne peut se faire sans travail préalable à l'échelle du territoire (schéma + planification).
- **Mettre en œuvre une méthode d'approche en s'appuyant sur des outils**. Les 2 méthodes démontrent la nécessaire articulation entre plusieurs démarches et échelles de réflexions. Des "outils passerelles" peuvent faciliter ces allers-retours:
  - **Des données SIG mutualisées** pour pouvoir déployer rapidement des informations de diagnostic d'une échelle de territoire à un autre
  - **Des observatoires réels de zones d'activités et d'immobilier d'entreprises**, traitant de l'offre existante et de l'offre en projet, et raisonnant en foncier cessible (pour les zones d'activités) et en surface plancher (pour l'immobilier d'entreprise). Si l'on raisonne sur l'existant, l'observatoire Code 30 de la CCI de Nîmes est très bien fait concernant le foncier:
    - Un élargissement à l'échelle régionale serait opportun
    - Il pourrait être couplé avec une "bourse de l'immobilier" régionale
    - Enfin, ses fonctions SIG pourrait être rendue plus pédagogiques afin de faire une porte d'entrée sur l'observatoire directement via une carte, (exemple sur l'observatoire des ZAE de Marseille-Provence Métropole)
  - **Des structures d'études et de conseil mutualisées** (agences d'urbanisme, agence de développement, SEM)
- **Bien clarifier le "niveau du curseur" dans le document de planification**. La planification doit pré-orienter des sites et des positionnements. Elle peut aussi guider les aménagements via des cahiers de prescriptions. Il est important que les acteurs qui ont œuvré dans cette planification, et notamment les élus, puissent devenir les garants des préconisations afin de "tenir la position politique et stratégique".
- **Mettre les moyens humains et financiers sur les phases opérationnelles**. La qualité des phases opérationnelles déterminera in fine la condition de réussite d'un projet d'offre d'accueil d'entreprises. Trop de porteurs de projets font l'économie d'études et de compétences, ce qui se ressent forcément sur les réalisations concrètes. Par conséquent :
  - Etant donné les montants d'investissements concernés par l'aménagement d'offre d'accueil d'entreprises, il est important de consacrer les enveloppes nécessaires aux études préalables.
  - Pour les études pré-opérationnelles et la maîtrise d'œuvre, un bon projet de foncier économique doit faire appel à de nombreuses compétences : urbanisme, architecture, VRD, économie, environnement, paysage, mobilités.
  - Compte tenu de la faiblesse des moyens humains dans certaines petites intercommunalités, l'assistance à maîtrise d'ouvrage devrait se généraliser (via les SEM, l'Etat ? , des prestataires spécialisés)

En complément de l'AMO, des ateliers de formations sur la commande publique pourraient se tenir pour assister les maîtres d'ouvrages sur le choix de prestataires en prestations intellectuelles, notamment en MAPA.

## XII. Fiche complémentaire 2 : Compatibilité entre un projet (public ou privé) et le(s) document(s) de planification

### De quoi parle-t-on ?

Nous pouvons entendre par "projets" plusieurs éléments :

- Des projets portés par des collectivités locales.  
Quelques exemples : zones d'activités économiques (industrielles, artisanales, commerciales, tertiaires), hôtel d'entreprises/pépinières, maison des entreprises, développement de services autour d'infrastructures de transports (zones de services logistiques, quartiers gares...), équipements touristiques, équipements agricoles...
- Des projets portés par des opérateurs privés .  
Quelques exemples promoteurs/aménageurs en immobilier d'entreprises, opérateurs logistiques, cas particulier des villages de marques.
- Des approches croisées public/privé  
Quelques exemples : appels à projets en vue de céder un macro lot à un promoteur, concessions d'aménagement....

Dans tous ces cas, une période de définition du projet est opérée, par des acteurs publics ou privés. Puis, vient le temps des autorisations réglementaires (avis de l'Etat, permis de construire, CDAC pour les projets commerciaux). Les « planificateurs », en charge de donner des avis et/ou des autorisations ont évoqué leurs difficultés à faire le travail, notamment par manque de sollicitation "amont" sur les phases de définitions du projet.

On arrive alors à des situations où il est très difficile de "tenir la position", c'est-à-dire respecter les orientations issues de la planification, lorsqu'un projet déjà "ficelé" est présenté aux planificateurs. Pour cela, plusieurs recommandations peuvent être faites. Elles sont pour la plupart issues des échanges menés avec les planificateurs lors du second atelier.

## Quelles recommandations ?

- La recommandation numéro 1 découle des commentaires précédents : **associer les acteurs de la planification dès l'émergence d'un projet, pour avis amont**. Notamment lors des études de faisabilité où les planificateurs sont peu représentés. Cela induit aussi que les organismes de planification, notamment les SCOT puissent disposer d'une ou plusieurs personnes "chargés de projets", ayant pour rôle d'assurer l'interface entre le document de planification et les projets réels portés sur les territoires.
- La recommandation numéro 2 est relative à l'opportunité économique d'un projet. Les besoins de consommation en foncier économique sont bien souvent mal justifiés. Pour cela, dans le document de planification et dans les études opérationnelles, **il faudrait pouvoir distinguer 2 notions de surfaces : totale et cessible**
  - o La surface totale sert à quantifier le périmètre maximum qui pourrait être impacté en matière d'aménagement. Dès que possible, il faudrait pouvoir la phaser pour dissocier les espaces prévus pour de l'aménagement rapide (2/5 ans) et les "réserves foncières".  
La surface cessible est une estimation du foncier viabilisé qui sera réellement vendu. Elle sert à estimer le potentiel de marché, et la part que peut prendre telle ou telle zone dans la totalité de l'offre foncière du territoire. Pour l'immobilier d'entreprise, il faut aller jusqu'à estimer (au ratio) des m<sup>2</sup> de surface plancher d'immobilier à générer par grands secteurs d'activités.
- La recommandation numéro 3 est valable pour un ensemble d'acteurs : communes, intercommunalités, SCOT, agents de l'Etat : **se former à un nouveau métier "la relation-investisseurs"**. Il s'agit de doter les agents d'outils pour dialoguer avec des acteurs privés. Pourraient être abordés des thèmes de ce type
  - o L'activité et les modèles économiques » de promoteurs investisseurs
  - o Les bilans promoteurs, les bilans aménageurs : quelles approches pour négocier les prix de vente du foncier
  - o Les étapes de construction d'un projet partagé entre acteurs publics et privés
  - o Les règles d'urbanisme, les procédures : comment assurer la réalisation du projet privé tout en respectant les orientations politiques d'aménagement et de programmation ?

NB : Cela pourrait être une action portée par l'agence Invest LR (suggestion), qui a déjà mené des actions de formations d'agents.
- La recommandation numéro 4 est une piste d'étude : **étudier les systèmes de location du foncier économique via des baux emphytéotiques** (avantages/inconvénients, exemples, mise en place). NB : cette question a été évoquée sur d'autres territoires, notamment via le programme européen Invest In med (<http://www.invest-in-med.eu/> )

## XIII. Fiche complémentaire 3 : Construire une stratégie de développement économique locale

### Le développement économique local : des métiers

Pour une collectivité, exercer une compétence "développement économique" est un exercice complexe. En effet, cette compétence peut se concevoir selon de nombreuses approches ayant toutes une finalité commune : dynamiser le territoire et favoriser la création d'emploi.

Pour ce faire, de nombreux domaines d'intervention existent, dont voici une liste non exhaustive.

<b>Etudes, observation, veille économique territoriale</b>	Connaitre le territoire, repérer les enjeux, définir des stratégies
<b>Assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des collectivités</b>	Accompagner des collectivités dans la définition d'une politique d'intervention ou dans l'encadrement d'une action de développement économique.
<b>Emploi, Formation, Insertion par l'activité économique</b>	Faire le lien entre employeurs et compétences locales, favoriser la création d'emplois durables sur le territoire, faire face aux crises & accompagner dans l'emploi des publics en difficultés
<b>Prospection &amp; Marketing Territorial</b>	Promouvoir le territoire auprès des acteurs économiques, accueillir de nouveaux acteurs. Prospecter et implanter des entreprises.
<b>Aménagement et calibrage de l'offre d'accueil</b>	Développer une offre foncière et immobilière adaptée aux entreprises souhaitant d'implanter / se relocaliser sur le territoire.
<b>Actions collectives : filières et clusters</b>	Fédérer des acteurs économiques autour d'une thématique productive
<b>Création, transmission, reprise</b>	Permettre à un porteur de projet de créer ou reprendre une entreprise
<b>Développement</b>	Accompagner une entreprise dans sa phase de développement
<b>Export, Développement commercial</b>	Accompagner une ou plusieurs entreprises à l'export
<b>Innovation</b>	Aider à la mise au point de nouveaux produits et services
<b>Environnement et développement durable</b>	Faciliter la mise en place de pratiques découlant du développement durable au sein de l'entreprise

Ces domaines donnent lieu à près d'une vingtaine de métiers différents

Pour mieux orienter son action, une collectivité peut être amenée à réaliser une stratégie de développement économique.

## Objectifs d'une stratégie de développement économique

Une stratégie a pour objectif d'aider une collectivité à exercer sa compétence "développement économique". Une stratégie de développement économique bien réalisée doit être un élément d'aide à la décision.

Elle doit guider les actions et les discours de plusieurs acteurs :

- Des élus du territoire
- De leurs techniciens
- De leurs partenaires

## Qui les mène ?

L'échelle privilégiée est celle :

- De la région, pour le SRDE (schéma régional de développement économique)
- De l'intercommunalité, même s'il n'existe pas de dénomination précise pour ce que nous pourrions appeler une "stratégie locale de développement économique" ou un "schéma local de développement économique".

Pour autant, à l'échelle locale, on observe des stratégies réalisées sur d'autres périmètres :

- Des Pays
- Des PNR
- Des comités de bassins d'emploi
- Des SCOT
- ..

## Contenu

### Temps 1 : le diagnostic économique

Il permet de repérer des enjeux, notamment au travers des atouts/faiblesses économiques du territoire. Il est très rare que l'approche soit totalement complète, notamment pour des questions de budget. De manière exhaustive, un diagnostic peut contenir plusieurs éléments :

- **Données économiques clés** (en statique et en dynamique) : la plupart des diagnostics possèdent des données d'indicateurs socio-économiques (emplois, chômage, démographie d'entreprises, grands secteurs d'activités.....). Au-delà de la connaissance du territoire, l'important est d'arriver à commenter ces chiffres d'en tirer des enjeux pour la suite de la mission.
- **Diagnostic spatial et fonctionnement urbain du territoire** : on analysera ici la manière dont le territoire d'études s'organise. Sur des approches cartographiées, on y indique les principaux pôles urbains, les flux majeurs, les évolutions à anticiper. On peut analyser des enjeux de développement différents sur les espaces urbains, péri-urbains, ruraux. C'est à ce stade du diagnostic que l'on peut insérer une synthèse des documents de planification existants à différentes échelles (SCOT, SRADDT, SDADDT).
- **Diagnostic géostratégique et insertion du territoire dans son environnement** : cette étape du diagnostic consiste à "dé-zoomer", et à décrire le territoire par rapport aux territoires voisins (complémentarités/concurrence, liens de dépendances...) et par rapport aux échelles supérieures (département/région).
- **Diagnostic du foncier économique et de l'offre d'accueil d'entreprises** : dans ce volet, on fait un état des lieux plus ou moins précis de l'offre existante en matière d'accueil d'entreprises : zones d'activités, immobilier d'entreprise, structures d'animation. Si le budget le permet, on identifie dès le diagnostic les projets, que l'on essaye de qualifier au mieux possible. Enfin, on opère un historique des demandes d'implantations et un bilan d'attractivité pour essayer de qualifier et de quantifier la demande.
- **Diagnostic général des domaines d'activités cibles** : L'objectif de cette approche est de repérer les grands domaines d'activités sur lesquels le territoire a des spécificités. Il s'agit de les décrire, d'essayer de les quantifier (en emplois), et d'indiquer en quoi le territoire dispose d'atouts spécifiques (laboratoires, formations, entreprises phares.....)
- **Diagnostic spécifique des domaines d'activités cibles** : certains sujets demandent du temps pour arriver à élaborer une analyse précise. C'est notamment le cas du commerce, du tourisme, de l'agriculture. En fonction des attentes, peut aller plus ou moins loin dès le diagnostic sur ces sujets. Certains territoires préfèrent lancer des études spécifiques.
- **Diagnostic de l'action économique (qui fait quoi ?)** : ce point est malheureusement très peu souvent abordé, et encore moins dès le diagnostic. Pourtant, pour une stratégie qui vise à décider l'action de la collectivité, il est essentiel de se renseigner sur les acteurs/actions/outils existants sur le territoire. L'objectif du diagnostic de l'action économique est de repérer les actions portées par les différentes structures intervenant sur le territoire. Une analyse par "métiers du développement économique" est parfaitement adaptée.

## Temps 2 : la stratégie

Elle doit dresser les principales orientations de la politique économique à mener. Elle est souvent réalisée à partir de différents scénarii prospectifs : où souhaite-t-on aller ? en fonction de ce souhait, comment soutenir un scénario de développement ? Dès la stratégie, des choix sont faits sur plusieurs plans, qui font échos aux éléments analysés dans le diagnostic.

Ces approches sont complémentaires, nous pouvons en distinguer trois :

- **Des choix de positionnement** : c'est-à-dire des choix de "cibles stratégiques" que le territoire souhaite soutenir et prospecter. Ces cibles sont retenues en fonction des avantages comparatifs du territoire, c'est-à-dire ses atouts à différentes échelles (locale, régionale, nationale, européenne...)

Cela signifie que l'action publique et la communication porteront principalement sur les thématiques retenues. C'est aussi à partir de là que l'on peut mettre en place des politiques de "marketing territorial".

Cela peut se traduire par des choix de filières (exemple, le territoire de Castres-Mazamet positionné sur le tryptique TIC/Santé/Chimie). On peut aussi choisir des axes plus transversaux (exemple de l'agglomération de Montpellier, positionnée sur l'innovation technologique au sens large).

- **Des choix d'organisation spatiale** : une partie de la stratégie peut consister à raisonner en fonction de l'aménagement du territoire, en soutien au développement économique. Cela se traduit par des choix sur :
  - Les polarités à développer/conforter
  - L'impact des scénarii de positionnement sur l'urbain, le rural, le périurbain ....
  - Les axes de transports, les flux à développer/conforter
  - Le développement de l'offre foncière et immobilière en matière d'accueil d'entreprises
- **Des choix de modes d'actions** : cette partie de la stratégie peut consister à se positionner non pas d'un point de vue de "cibles", mais d'un point de vue de "l'action à mener". La question posée est alors la suivante : compte tenu des compétences exercées par d'autres partenaires (CCI, agences de développement, SEM), sur quels grands types d'actions la collectivité souhaite-t-elle apporter une valeur ajoutée ?
  - Par exemple, beaucoup d'intercommunalités décident de ne pas s'occuper de la création d'entreprises, considérant que les chambres consulaires le font déjà.
  - La communauté d'agglomération d'Albi a fait le choix d'accompagner principalement l'innovation sur son territoire.

### Temps 3: le plan d'actions

Beaucoup de stratégies de développement économique s'arrêtent au temps numéro 2, avec des "actions" de type "créer du foncier économique". Ce niveau de détail est très insuffisant pour permettre de décider réellement du contenu d'un plan d'actions.

L'objectif de cette étape est d'aboutir à 3 éléments :

- **Un plan d'actions**, qui structure les actions à mener pour aboutir à la stratégie validée dans le temps numéro 2. Ce plan va structurer des actions, sous formes d'axes, de sous axes etc.....
- **Des fiches actions**, qui détaillent le plan d'action. Le principe est simple : 1 action = 1 fiche
  - Nommer l'action à mener, décrire son mode opératoire et indiquer les acteurs à associer ;
  - Spatialiser certaines actions (comme par exemple les projets de zones d'activités)
  - Estimer une première enveloppe budgétaire à allouer par actions. On peut par exemple estimer plusieurs postes de dépenses :
    - Ingénierie (interne ou externalisée)
    - Investissement
    - Communication
    - Subvention
    - ....
  - Prévoir des modalités d'évaluation de chaque action proposée ;
  - Planifier chaque action au sein d'un calendrier de réalisation
- **Une synthèse des moyens à engager**. Bien souvent, il est impossible de mener toutes les actions. L'exercice des fiches actions va surtout permettre :
  - De hiérarchiser et prioriser les actions
  - D'établir un calendrier global de réalisation
  - D'estimer un budget global pluri-annuel venant en appui au plan d'action
  - De prévoir l'organisation interne de la collectivité (faut-il recruter ?, réorganiser ?)
  - De mettre en place une structure de gouvernance pour associer des partenaires au suivi du plan d'actions.

NB : Se posera également la question des moyens et du mode de gouvernance associé au portage de technique et politique de ces actions : pilotes, partenaire potentiels, modes d'organisation, communication, évaluation, suivi....La collectivité n'a pas vocation à être pilote de toutes les actions. La stratégie de développement économique peut la guider pour décider des actions qu'elle mènera en tant que pilote, et celles qu'elle souhaite mener en tant que partenaire

## La mobilisation

Réaliser une stratégie sans mobiliser revient à ne rien réaliser du tout. L'objectif de la démarche est de faire en sorte que des actions soient lancées, ce qui implique forcément d'y associer des acteurs divers et variés :

- Entreprises
- Associations
- Laboratoires, formation, recherche
- Conseil régional, conseil départemental
- Consulaires (chambres de commerces, chambres des métiers, chambre d'agriculture)
- Autres partenaires du développement économique (agences dév. éco, urba, SEM)

Dans la conduite d'une stratégie de développement économique, cette mobilisation peut avoir lieu à 4 moments :

- 1) Pendant la construction de la stratégie. Du diagnostic au plan d'actions, il faut prévoir des phases d'ateliers, d'entretiens, de rencontres....
- 2) ) Juste après la rédaction de la stratégie, pour impliquer les acteurs dans les actions
- 3) Pendant la réalisation des actions
- 4) A la fin de la période de réalisation (souvent le mandat), pour évaluer les résultats

## Dans les faits, des stratégies souvent incomplètes.....

Il est très rare de voir des stratégies de développement économique qui reprennent l'ensemble des points méthodologiques évoqués précédemment, et pour plusieurs raisons :

- Des contraintes budgétaires : pour réaliser une telle démarche, il faut y associer des moyens, qu'ils soient internes ou externes (cabinets conseils).
- Des raisonnements "découqués" : certains territoires mènent des études spécifiques, pas toujours aux bonnes échelles. Il n'est pas rare de voir (exemple) :
  - o Des données clés travaillées à l'échelle du bassin d'emploi
  - o Des stratégies de filières à l'échelle du Pays
  - o Une étude "commerce" et une étude "tourisme" spécifiques
  - o Le SCOT qui traite l'approche spatiale
  - o Etc.....
- Des stratégies trop souvent limités au seul sujet du foncier économique
- Des stratégies dans plan d'actions, ou avec des plans d'actions très limités. On se heurte ici souvent au budget de l'étude, qui ne laisse plus beaucoup de jours pour travailler un vrai plan d'actions.
- Des méconnaissances par les collectivités de ce que peut-être une stratégie de développement économique.

## **Par conséquent, nous recommandons les éléments suivants pour s'assurer de la bonne conduite de stratégies de développement économique locales**

- Organiser des moments de partage sur les contenus des stratégies économiques de plusieurs intercommunalités pour comparer :
  - Les méthodes
  - Le contenu
  - Les résultats
  
- Ne pas se limiter au foncier économique. Mener des stratégies complètes avec :
  - Un diagnostic partagé et complet, tel que nous avons pu le décrire dans les pages précédentes
  - Une triple stratégie : positionnement + organisation spatiale+ modes d'actions
  - Un vrai plan d'actions détaillé menant à des choix concrets et opérationnels
  
- Associer les moyens humains et financiers nécessaires pour réaliser une stratégie locale digne de ce nom.
  
- Prévoir du temps pour assurer la synthèse des démarches menées par d'autres : territoires voisins, échelles « supra », échelles "infra", et pour rencontrer les acteurs qui ont déjà porté des réflexions sur le sujet.
  
  
- Prévoir éventuellement des expertises complémentaires sur des sujets spécifiques, qui ne peuvent être traités suffisamment dans le cadre de la stratégie (commerce, tourisme, filières spécifiques ....)
  
  
- Prévoir les jours nécessaires à l'établissement d'un vrai plan d'actions

## **XIV. Mobiliser autour de ce rapport : comment aller plus loin dans la démarche ?**

Afin de valoriser les enseignements d'une démarche qui s'est étendue sur plus d'un an et qui a amené à la mobilisation de près de 130 personnes, l'équipe conseil a souhaité proposer quelques pistes possibles.

L'enjeu est de faire que les quelques « bonnes idées » qui ont émergé ne restent pas lettre morte et la dynamique puisse être poursuivie.

Les points suivants sont illustratifs de ce qui pourrait être envisagé dans cette optique.

### **Création d'un groupe « actions »**

Au terme de l'étude, il semble indispensable de définir des moyens qui permettent en premier lieu de ne pas faire retomber la dynamique, ensuite de favoriser autant que possible l'expérimentation des recommandations qui ont été co-construites tout au long de la démarche.

Dans cette optique, il pourrait être opportun de constituer un groupe d'acteurs, réunissant quelques contributeurs, dont la vocation serait d'une part de traduire en actions concrètes dans les territoires les pistes de progrès définies dans l'étude et d'autre part de poursuivre l'émulation autour de la problématique développement économique/ planification.

### **Produire des notes d'enjeu par sous espace et/ ou périmètre SCOT... et animer la réflexion des territoires**

L'étude s'est appuyée sur une large mobilisation. Les développeurs comme les planificateurs, sont venus en nombre pour partager leur expérience du développement, démontrant par la même leur intérêt pour les exercices consistant à interroger les pratiques et à prendre de la hauteur.

Dans la continuité l'étude, il pourrait être intéressant de confronter les enseignements de l'étude aux démarches en cours dans les territoires.

Pratiquement, l'exercice pourrait consister à mettre en regard l'état d'avancement des démarches réalisées ou projetées par le territoire concernant le développement économique et la planification avec les enseignements de l'étude. Il s'agit par ce biais de cibler les enjeux et les pistes de progrès propres au territoire considéré.

Les enseignements de l'analyse territoriale, notamment les conclusions de l'analyse par les moteurs du développement, pourraient également être utilisées à cet effet.

### **Communication globale auprès des acteurs et des élus**

Une restitution des résultats à un cercle d'acteurs élargi pourrait être envisagée au terme de la démarche.

Il pourrait s'agir par exemple de présenter les enseignements à la Région, au Chambre Consulaires, aux Agences d'urbanisme... (sachant que ces structures ont contribué à l'une ou l'autre des 2 phases mais n'ont pas de vision d'ensemble de la démarche) dans l'optique de capitaliser l'étude et de solidifier la dynamique qu'elle a créé.

Par ailleurs, si les techniciens territoriaux ont été largement sollicités et ont pu s'exprimer lors des nombreux ateliers, la démarche n'a pour l'instant rencontré aucun écho auprès des élus.

Il serait tout à fait opportun de leur restituer les résultats, sachant qu'ils sont les premiers concernés par l'exercice de projection/ planification du développement.

Une réunion de présentation de la démarche pourrait être organisée à cet effet réunissant autant que possible « grands et petits élus », élus des territoires urbains et élus des territoires ruraux.

## **Mettre en perspective l'étude avec d'autres travaux**

Dans l'optique d'une capitalisation et d'une mutualisation des réflexions, il serait intéressant de mettre en perspective les résultats avec les travaux menés par d'autres structures.

A titre d'exemple, l'agence en réseau de la Région Midi Pyrénées qu'anime la DREAL MP produit actuellement une réflexion visant à faire progresser la pratique des acteurs et particulièrement des agents de l'Etat en matière d'analyse des projets de parcs d'activités. Il s'agit donc tout comme dans le cadre de la présente démarche d'interroger les « modes de faire » et de faire progresser les réponses que proposent les acteurs et les territoires aux problématiques du développement économique. Il est de fait évident que les deux études pourraient trouver matière à se nourrir l'une et l'autre.

Dans le même ordre d'idée, les études dernièrement réalisées par la DREAL LR, particulièrement l'étude Littoral, l'étude de synthèse régionale des SCOT, l'étude (en cours) portant sur la structuration des territoires ruraux et la présente ont vocation à dialoguer entre elles. De ce point de vue, il pourrait être judicieux d'établir des ponts entre les recommandations qui ont été formulées et de produire un document de synthèse des éléments que la DREAL LR apporte au débat concernant le développement régional.

## **Contribuer à l'émergence d'un dispositif régional d'accompagnement des développeurs**

L'étude a indiqué combien étaient précieux les lieux ressources et les réseaux qui permettent de mutualiser la connaissance et les bonnes pratiques.

Les développeurs apprécient en effet de s'appuyer sur l'expérience de leurs confrères pour faire progresser leur pratique.

Des dispositifs existent en régions et répondent avec un certain succès à ce besoin, notamment l'ARADEL en Rhône Alpes et l'ADACL en Aquitaine (cf annexe).

Il pourrait être opportun de travailler au déploiement d'une structure de ce type, à l'appui des enseignements de la démarche, afin de proposer un dispositif expert aux développeurs de la région LR, qui permettent de mutualiser efficacement les bonnes pratiques, de capitaliser l'expérience, voire de former les acteurs (à l'instar de ce que propose l'ARADEL)

## **Contribuer à l'émergence d'un observatoire régional**

Dans le même ordre d'idée, la question de la formalisation d'un observatoire régional semble parfaitement pertinente. Les débats ont souvent amené à l'idée qu'un observatoire (foncier pour l'essentiel, mais pouvant également porter sur des questions génériques de type emploi, stock et démographie d'entreprises, ...) permettant de se comparer, de se projeter pourrait optimiser l'analyse des développeurs et qualifier les études réalisées en interne.

Des exemples existent et pourrait servir d'appui à une réflexion sur la mise en œuvre d'un outil de ce type, notamment la BADGE Franche Comté (observatoire des parcs d'activités) ou OSER FC (observatoire socio-économique partenarial de la région Franche-Comté).